









Quel projet de territoire après la rénovation urbaine ?
Journée inter-régionale Bretagne – Pays de la Loire

16 octobre 2012 – Nantes

Atelier 4

Comment faire évoluer un PRU vers un projet de territoire intégré prenant en compte toutes les dimensions d'un territoire ? Lien avec la politique de cohésion européenne

Exemple du PRU de Saint-Nazaire – Trignac et son articulation avec le dispositif européen Projet Urbain Intégré en cours

Comment optimiser les différentes ressources en direction des territoires les plus fragilisés ?

Comment réintégrer les projets de RU dans des territoires plus larges qui fassent jouer attractivité et solidarité pour les villes ? Comment s'inscrire dans la future politique de cohésion européenne 2014/2012 ?

Intervenant-e-s :

Fabienne CAILLAULT, Chargée de mission Politiques contractuelles – agenda 21 - CARENE agglomération de Saint-Nazaire
Thérèse SKREKO, chargée de mission politique de la ville et insertion – CARENE agglomération de Saint-Nazaire
Benoît Delliaux, direction de la proximité, SILENE
Laurent Rimbault, DDTM44 Service Bâtiment Logement, Responsable mission rénovation urbaine

Cet atelier porte sur un exemple de Projet Urbain Intégré. Cette notion émane de la politique européenne de cohésion. C'est l'occasion de connaître et d'interroger l'expérience de St Nazaire, comprendre la manière dont ce projet s'est construit et quelles perspectives se dessinent.

Eléments de contexte

D'après Thérèse Skreko, le PUI est la suite logique d'un PRU. Le PRU de Saint-Nazaire est en soi un peu particulier, puisqu'il se partage sur deux sites, deux communes concernées, mais sur une seule convention. Le travail partenarial s'est donc instauré de fait entre les deux communes, qui, bien que limitrophes, avaient des problématiques et des quartiers différents. Sur Saint-Nazaire, un gros quartier ville-ouest avec 600 logement de déconstruits et un quartier plus petit à Trignac avec 216 logements déconstruits. Pour résumer, des échelles très différentes, mais un seul projet, une seule convention cadre, une seule dynamique à travers les enjeux qui sont travaillés sur le PRU.

Les enjeux du PRU de Saint-Nazaire sont à la fois très classiques : ouverture, désenclavement des deux quartiers, diversification de la population, requalification du patrimoine, aménagement urbain, traitement des espaces, développement des services publiques et des activités économiques. Ce qui est intéressant, c'est que les 2 communes ont réussi à s'entendre sur ces enjeux et sur ces objectifs de coopération commune.

En parallèle du PRU, le réseau de transport s'est largement développé : un bus à haut niveau de service qui traverse Saint-Nazaire jusqu'à Trignac : une seule et même ligne de désenclavement des quartiers.

Laurent Rimbault ajoute que l'investissement était de l'ordre de 200 millions d'euros, dont 57 millions de subvention ANRU. L'autre particularité de ce PRU c'est que 80 % des investissements ont été mobilisés sur l'habitat (beaucoup de démolitions mais aussi de la réhabilitation).

Benoît Delliaux précise que, ce qui a fait lien entre les deux projets, c'est bien le pilotage qui est réalisé à l'échelle de la CARENE. La ligne de Bus évoquée précédemment a été aussi pilotée par la CARENE, ce qui permet de repérer le rôle structurant de la communauté d'agglomération.

Thérèse Skreko rappelle en effet que l'ingénierie financière et administrative de ce projet consiste en un pilotage de Saint-Nazaire Agglomération. Les deux communes rendent compte à l'agglomération, et l'agglomération régule. Il y a une seule :

- convention cadre pour l'insertion par l'activité économique
- convention cadre GUP qui se déploie de façon opérationnelle sur les deux sites.
- convention cadre sur le relogement. Cela s'est réalisé différemment selon les sites : sur l'un, c'est le bailleur qui a réalisé le relogement, sur l'autre c'est la CARENE qui a porté le projet.

Pour Benoît Delliaux, c'est bien la genèse d'un PUI que l'on observe, avec un pilotage opérationnel par la commune, et un pilotage stratégique, une mise en cohérence, un suivi de convention par l'agglomération.

Pour l'Etat également, il a été très efficient de pouvoir identifier la CARENE comme un interlocuteur privilégié, avec un rôle de porteur particulièrement identifié.

Fabienne CAILLAULT observe un décloisonnement de l'action : il ne s'agit plus d'intervenir sur des logiques sectorielles qui vont répondre à une question. Il faut construire une stratégie territoriale décloisonnée, et faire rentrer les instruments financiers nécessaires à l'élaboration de cette stratégie. Et c'est toute la clef d'un PUI.

Thérèse Skreko remarque que le fait que ce soit l'agglomération qui porte le projet est un pré-requis, car dès lors que l'on s'attaque au péri urbain, c'est nécessairement l'agglomération qui gère. Lorsque l'on

parle de transport, de la gestion des déchets, ce sont souvent les compétences des agglomérations qui sont mobilisées. Ce sont les compétences des agglomérations qui construisent l'échelle des PUI.

Fabienne CAILLAULT insiste en précisant que l'ambition de gouvernance est même plus large. Il existe une réelle volonté d'associer Nantes et Saint-Nazaire dans un pôle métropolitain.

Concernant l'articulation entre urbain et social, Thérèse Skreko précise qu'à Saint-Nazaire, il existe une certaine facilité étant donné qu'il s'agit d'une petite agglomération, avec peu de personnel. Ainsi, il a été mis en place un pôle solidarité urbaine et emploi dans lequel sont traitées à la fois les questions de renouvellement urbain et les questions de cohésion sociale. Les politiques contractuelles et les politiques d'habitat sont donc abordées en étroite collaboration. Etant peu nombreux et dans le même service, il est donc plus simple de concilier l'urbain et le social. Cela fait que cette transversalité, à travers le décloisonnement des thématiques et le décloisonnement des territoires, a contribué à la construction de ce PUI.

Réaction :
- On comprend que le portage par CARENE a permis de réaliser le projet. Dans la plupart de nos agglomérations, le renouvellement urbain est porté par l'agglomération, mais en quoi peut-on imaginer que cela puisse relever d'un PUI. Peut être est-ce la taille de l'agglomération qui compte ? En quoi le pilotage par l'intercommunalité entraine naturellement une dimension de Projet Urbain Intégré ?
- Quels sont les axes du PUI ? En quoi un PUI est-il « intégré » dans son contenu ? Pour résumer, en quoi est-ce différent de ce qui se fait déjà ?

Fabienne CAILLAULT rappelle que le PUI est complexe, et que Saint-Nazaire a fait partie des pionniers, de ceux qui ont expérimenté le dispositif. Il a fallu lui donner un cadre, l'ADDRN, la CARENE, et la Ville de Saint-Nazaire, sont les trois entités qui forment un noyau dur et font vivre le dispositif.

L'idée était de partir de 4 dimension territoriales :
- quel bassin de vie de 250 000 habitants ?
- reconquête urbaine
- poursuite de la rénovation urbaine (acte 2 de l'ANRU) : que faire après la chirurgie lourde ?
- dynamique de périurbanisation. (Ex : Parc naturel régional de Brière : avant il était conçu comme une zone de contrainte, aujourd'hui la tendance est à positiver cet espace et l'intégrer dans la démarche globale.)

Selon Benoît Delliaux, pour la période 2007-2012, on ne peut pas vraiment affirmer qu'il y ait eu un PUI au niveau de la CARENE. Il y a bien eu un portage de l'agglomération qui a permis la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine et qui a permis de poser les bases pour le futur. En réalité, le décollage intégré est en train de se faire.

Fabienne CAILLAULT précise que la période 2007-2013 a consisté en une période d'apprentissage du PUI, et le projet est aujourd'hui arrivé à maturité. Alors que ce PUI 1ère génération se construisait, l'équipe de Thérèse Skreko construisait le projet ANRU. Il y a eu une construction partagée et c'est un élément important qui a mobilisé plusieurs services de la CARENE ; chacun avec son cœur de métier est venu apporter ses compétences pour répondre au cahier des charges de l'appel à projet qui a été lancé.

On se rend compte aujourd'hui du réel effort de partenariat qui a été mis en place. Avant, le fonctionnement répondait à une logique projet, à travers la mise en œuvre d'un diagnostic, une définition des stratégies, des objectifs, et l'élaboration d'un programme opérationnel. Aujourd'hui, il existe une dynamique de partage : les partenaires privilégiés sont interrogés au fur et à mesure de la construction de la démarche. Tout est fait pour que chacun puisse participer à ce nouveau projet. Concernant les grands partenaires que sont le Département, la Région, l'Etat et l'Europe, des comités de pilotage sont organisés. Il y a aussi un comité de pilotage avec des élu-e-s, un comité de pilotage avec des techniciens, un comité des parties prenantes. La réussite du projet tient à ce qu'il est bien partagé.

Le volet urbain de la politique de cohésion européenne - Phase 1 : 2007-2013

Concernant la chronologie : dans le Programme Opérationnel, l'appel à projet (c'est-à-dire le mode de consultation des collectivités) comportait un cahier des charges adopté et validé par la Communauté Européenne. Puis la région a lancé l'appel à projet, et 8 agglomérations ont répondu, s'est par conséquent ensuivit une répartition d'enveloppes. Le cahier des charges donnait le mode d'emploi pour que les collectivités puissent préparer et proposer leur projet.

Pour Fabienne CAILLAULT, la région Pays de la Loire a été un réel propulseur de cette initiative. En 2005, lors de l'écriture du futur Programme Opérationnel 2007-2013, il y a eu un axe 4 dédié à l'urbain, avec une enveloppe financière importante, la deuxième plus grosse enveloppe au niveau national : 54 millions pour la région Pays de la Loire. Et ce décloisonnement a donc été amorcé, c'est-à-dire qu'au lieu de penser l'urbain sur le prisme de la rénovation urbaine, il a été adossé à l'attractivité territoriale, et c'est ce qui a fait bouger les lignes.

Concernant l'application en région, la Bretagne a fait exception. Il y a une dimension urbaine dans la politique de cohésion en général : 5% des crédits européens doivent être fléchés sur l'urbain. Pour information, en terminologie européenne, la qualification « urbain » correspond à ce que l'on fait dans la politique de la ville. Et cela est normalement articulé sur les territoires prioritaires : on peut donc faire de la dimension urbaine là où il y a des CUCS. C'est la France qui a décidé de faire cette articulation.

En Pays de la Loire, il y a bien eu une démarche urbaine qui n'était pas que sur les territoires prioritaires avec un volet solidaire (territoire CUCS), mais aussi un volet attractivité. Il s'agit réellement d'une spécificité régionale puisque normalement les crédits devaient être fléchés sur les opérations dans les territoires prioritaires, et donc plus facilement là où il y a de la rénovation urbaine, de manière à s'intégrer dans la gouvernance. En Pays de la Loire, l'enveloppe a été plus répartie sur d'autres thématiques dont l'attractivité, pour soutenir des équipements qui rayonnent sur le territoire, ce qui s'est accompagné d'une hausse de la part des crédits dédiés à l'urbain : 18 % au lieu de 5 %.

Avant la période 2007-2013, il y avait eu des approches urbaines européennes à travers les PIC URBAN. On constate que l'Europe est très liée à la politique de la ville. Concernant la période 2013-2020, l'enjeu est de renforcer ces liens. Le SG CIV au niveau national a des personnes chargées des questions européennes et finance la Mission Europe Urbain qui a pour fonction d'animer les PUI, de leur donner de la visibilité et de participer à l'articulation entre les PUI et la politique de la ville. Les crédits de la politique de la ville de demain, ce sont surement les crédits de la politique européenne de cohésion sociale.

Le volet urbain de la politique de cohésion européenne – Phase 2

Aujourd'hui on entre dans la période 2014-2020. Tout comme la période précédente, on a demandé aux collectivités de préparer un programme pour six ans, juste à la veille d'une élection municipale. Il faut que l'on ait dès maintenant une perspective 2013-2020. Et bien sûr, des adaptations sont possibles, mais en ayant une stratégie bien définie et partagée avec un certain nombre d'acteurs, on ne se trompe que rarement.

Aujourd'hui, on revisite les éléments stratégiques du territoire qui ont été adopté pour le SCOT et le schéma de secteur en 2008, et qui perdurent. L'heure est à regarder si des adaptations sont à réaliser dans l'analyse des territoires et à préparer l'avenir, ce qui n'est pas un exercice facile avec les échéances électorales de 2014.

Pour information, concernant la gouvernance, jusque-là, il y avait un co-pilotage, une double autorité de gestion des Fonds Européens : les Préfectures de Régions et les Conseils Régionaux. Mais bientôt, l'autorité devrait être confiée uniquement aux Conseils Régionaux.

Il est également précisé que les fonds européens ne financent pas l'habitat, mais les questions énergétiques.

Articulation FEDER / FSE

Une remarque concernant la future période articulation FEDER FSE. Lorsque l'on parle des stratégies de mobilisation de droit commun en matière d'emploi, il y a beaucoup de choses vis-à-vis du service de l'emploi qui sont financées par le FSE.

Dans l'axe 4 du PO, il y avait l'obligation de mobiliser 5% de l'enveloppe à destination du FSE. Des études ont participé à la définition d'actions qui allaient vers les problématiques d'insertion. Exemple : Il y a un PLIE à Saint-Nazaire et un PLIE à Nantes, il y a une mutualisation du dispositif de gestion par une association qui gère les deux dispositifs FSE de ces PLIE. A l'origine, nous n'avons a pas osé intégrer le PLIE, mais aujourd'hui, il semble logique de le mettre dans le PUI.

Un PUI s'appuie d'abord sur le volet Urbain du FEDER mais l'enjeu est l'articulation FEDER / FSE, sachant que le FEDER peut aussi financer du fonctionnement, et pas seulement de l'investissement.

La particularité de Saint-Nazaire, c'est d'avoir articulé les leviers « politique de la ville » et « programmation européenne » au sein d'un seul projet.

Vers un modèle de développement durable ?

<u>Réactions :</u>
- Y a-t-il une politique partagée entre les différentes échelles ?
- L'image de st Nazaire est celle d'une agglomération qui a eu une démarche stratégique depuis longtemps : Quelle différence entre ce projet, et les démarches stratégiques qui existaient au préalable ?
- La transversalité et la priorité du projet par rapport aux dispositifs et aux financements à mobiliser

sont des éléments qui préfigure un projet de territoire de développement durable
- Peut être qu'un des enjeux du PUI, c'est le renouvellement du savoir-faire de la coopération et de la vie associative. Comment le PUI renouvelle la manière et les axes de travail ?

Fabienne CAILLAULT précise que le portage politique est en effet essentiel. Le consensus sur l'objet de la démarche est essentiel. Dans le cas de Saint-Nazaire, aucun élu n'a posé de barrière, et cela s'est avéré un facteur extrêmement facilitateur. Les dix maires ont accepté le principe de la démarche.

Concernant l'innovation par rapport à l'existant, dans le schéma de secteur, on raisonne par thématique. L'idée du PUI c'est de repérer des territoires, et faire croiser à l'intérieur le même questionnement. On n'a plus une réponse spécifique sur l'économie, on va interroger l'économie sur les problématiques d'insertion, de cohésion sociale, sur les questions environnementales.

Il s'agit d'arrêter de « tordre le cou » aux projets pour les faire rentrer dans les dispositifs.

D'autre part, à Saint-Nazaire, la question de l'innovation sociale devait servir à revisiter les systèmes locaux de coopération, les systèmes associatifs, et voir si la collectivité pouvait insuffler de nouvelles formes de coopération. Le projet comporte bien cet axe, mais peu d'avancées ont encore été faites.

Certains schémas ont été bousculés : lorsque l'on observe le SCOT et le schéma de secteur adoptés en 2008, par rapport au raisonnement thématique du schéma de secteur, le cahier des charges a fait bouger des lignes. Le raisonnement a commencé à être intégré ; c'est-à-dire que l'on parle de cohésion sociale, de projets type « politique de la ville », on explique en quoi ces projets vont répondre à des problématiques économiques, environnementales. On est donc dans du développement durable, c'est ce qui a permis à Saint-Nazaire de travailler sur l'Agenda 21. Ce travail préalable a réellement permis de formaliser l'Agenda 21 de Saint-Nazaire.

Il y a une réelle évolution lorsque que l'on examine la façon dont ces projets ont été construits lors de la période précédente, où l'on travaillait selon une logique de guichet, par thème. Par exemple, à Saint-Nazaire, 1.6 millions d'euros ont été fléchés sur le projet du théâtre, à la seule condition que cet équipement de grande envergure allait apporter une plus-value sociale au niveau de la cohésion sociale. Il y eu un réel engagement de l'équipe du fanal concernant l'accueil des populations plus fragiles. Il a fallu aussi répondre à des problématiques énergétiques et environnementales concernant ce théâtre. Il ne s'agissait pas seulement de mettre en place un équipement culturel. Cela a permis d'irriguer les enjeux du DSU avec cette double exigence attractivité/solidarité et la concordance entre ces deux objectifs.

Une gouvernance multi-partie prenante ?

Réactions :
- Jusqu'où une démarche comme celle-ci arrive à irriguer l'articulation urbain/social : Quels impacts sur les acteurs ? sur leurs pratiques ? Jusqu'à quel point ces acteurs sont acculturés à cette vision élargie d'un projet de territoire
- Quel mode de pilotage demain ? Est-ce que cela va aller jusqu'à modifier l'organisation et le fonctionnement des structures engagées dans ce processus ?
- Qui sont les parties prenantes et quelle appropriation du projet par ces dernières ?

Les parties prenantes sont multiples : parmi les institutionnels il y a : le département, la région, l'Etat. Il y a aussi les agences, l'Adel sur la partie énergétique, l'Anru …

Chaque groupe de travail est constitué d'un représentant de la ville, de l'agglomération, et des représentants de l'agence ADDRN. Dans la gouvernance du PUI de Saint-Nazaire, des points d'étapes avec les partenaires sont déjà programmés ; le calendrier prévoit ces rencontres.

Autre partie prenante : les acteurs privés. Par exemple : Audacity. Il s'agit d'une marque de territoire, qui se veut fédérateur des entreprises du territoire, un regroupement d'entreprises qui participent à la vie du territoire, qui se décloisonnent de leur contexte typiquement économique et qui vont aller chercher du lien sur l'insertion, sur la vie dans les quartiers, etc … C'est une autre vision des choses, une autre vision des quartiers très utile pour aller interroger les différents points du projet.

Concernant l'acculturation des partenaires, l'idée de multi-entrée a été valorisée. Par exemple, dans la GUP, parmi les partenaires, il y a les bailleurs, mais aussi la Directrice de l'espace civique de quartier. Cette dernière peut donc faire remonter des besoins, il y a donc des allers-retours entre les différents leviers d'actions.

Quelle proximité, quelle participation des habitants ?

Réactions :
- La démarche intégrée vis-à-vis des stratégies urbaines se ressent au niveau de l'articulation entre les différentes échelles mais quid du social ? Quid de la participation des habitants et des associations ? Et quelle correspondance entre le territoire de projet et le territoire politique ? Comment faire lorsque l'on intervient sur un territoire qui dépasse les logiques de représentation citoyenne ?
- Quelle construction de la stratégie ? Y a-t-il eu un travail très interinstitutionnel, ou y a-t-il eu une place réservée à la société civile ?

Concernant la question du social, Thérèse Skreko affirme que la proximité est un objectif intégré dans le projet. L'expérience des PRU et des CUCS ont permis de croiser les thématiques « habitat » et « humain ». Par exemple, sur le dossier de la reconquête urbaine et de la poursuite de la rénovation urbaine, il y a un réel effort d'intégrer la question de la proximité et des habitants.

Même si un quartier est fragilisé, il y a un réel effort pour ne pas le décontextualiser de la ville et de l'agglomération dans lequel il évolue. Il y a toujours un aller-retour du quartier vers l'extérieur.

Au sujet de la proximité, Benoît Delliaux précise qu'il existe un impératif de participation pour les bailleurs. Par exemple, concernant le parc de la reconstruction, il s'agit de 3000 logements sur une vingtaine de résidences différentes, ce qui crée des ensembles de 150 logements. Cette échelle correspond plus au cadre de la politique de la ville, à une logique de quartier perceptible par les habitants. Beaucoup de choses se gèrent à cette échelle comme par exemple les cahiers des résidences (démarche initiée par Silène, aujourd'hui exigée par l'agglomération en contrepartie de financement)

Concernant le PUI, la société civile a été consultée, mais elle n'a pas produit. Une place lui est réservée à un moment donné. Le conseil de développement regroupe un certain nombre d'associations de

quartiers, des associations environnementales, des associations de consommateurs, des syndicats. Afin de présenter le projet d'Agenda 21, l'association Electriciens sans Frontières a installé un container aménagé, mobile, et qui permettait donc de raconter l'histoire du projet. Ce container a été installé sur les dix communes de la CARENE, des séances du soir ont été organisées. Mais on se rend bien compte que c'est difficile de mobiliser les populations sur ces sujets de société

Concernant le CUCS, un cabinet d'assistance à maitrise d'ouvrage accompagne Saint-Nazaire pour acculturer les porteurs de projets, mais aussi les institutionnels, sur la place et la prise en compte des habitants et l'observation des quartiers.

Fabienne CAILLAULT ajoute que l'agenda 21 de Saint-Nazaire va également mettre en place une charte de la participation pour qu'associer la population dès qu'on engage une action soit un réel leitmotiv. La société civile est incluse au Conseil de Développement.

Conclusion d'une participante : « Finalement la stratégie dans les agglomérations, chacun est capable de l'avoir. Ce qui est intéressant, c'est le programme d'action que cela amène. L'intérêt c'est l'obligation de passer de la stratégie au programme d'action. »